

1 Qualität in der Sozialen Arbeit: Grundlagen



Was Sie in diesem Kapitel lernen können

Um sich fundiert mit dem Thema Qualität in der Sozialen Arbeit auseinanderzusetzen und es in seiner Komplexität verstehen zu können, ist grundlegendes Wissen erforderlich. In diesem Kapitel informieren wir Sie deshalb darüber,

- welche Gründe für das Erstarken der Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit verantwortlich sind (► Kap. 1.2.1),
- warum es sehr unterschiedliche Positionen in diesem Diskurs gibt und woraus sich die Vielfalt der Positionen in der Sozialen Arbeit zu diesem Thema begründet (► Kap. 1.2.2),
- in welcher Weise gesetzliche Vorgaben Anforderungen an die Qualität in der Sozialen Arbeit stellen und welche Interessensgruppen es sonst noch gibt (► Kap. 1.2.3),
- worauf sich Begriffe rund um das Thema Qualität wie z. B. Qualitätssicherung und QM inhaltlich fokussieren und warum dennoch eine Trennschärfe nicht immer möglich ist (► Kap. 1.3),
- welche verschiedenen Qualitätsmodelle es gibt (► Kap. 1.4),
- mit welchen Überlegungen Einrichtungen der Sozialen Arbeit konfrontiert sind, wenn sie entscheiden müssen, welches Modell sie anwenden wollen (► Kap. 1.4).

1.1 Qualität als Aufgabe von Unternehmen

»Qualität beschäftigt die Menschheit wahrscheinlich von Beginn an, sicher jedoch seitdem Waren und Güter ausgetauscht werden« (Antosch 2013, S. 5). Beispiele für historische Qualitätsthemen sind die Überprüfung von Gold- und Silbergehalten in Münzen von König Hieron II. von Syrakus (ebd.) oder Anforderungen an Bauwerke zu babylonischen Zeiten (Gerull 2012, S. 27). Die historischen Entwicklungslinien zur Festlegung gesicherter Eigenschaften von Waren

und Dienstleistungen sollen hier nicht nachgezeichnet werden. Wichtig aber ist es zu realisieren, dass das Thema Qualität da eine Rolle spielte und geregelt werden musste, wo es um den Austausch von Gegenständen, Produkten oder Dienstleistungen zwischen verschiedenen Parteien ging und wo davon auszugehen war, dass die Interessen der Nutzer*innen und der Hersteller*innen oder Verkäufer*innen an das Produkt oder die Leistung nicht identisch waren.

Die Wurzeln einer Beschäftigung mit Qualitätsfragen als explizite betriebliche Strategie können auf das beginnende 20. Jahrhundert datiert werden. Mit dem Scientific Management wurde die Kontrolle von Qualität erstmals zu einer wichtigen und expliziten Zielperspektive einer wissenschaftlich begründeten Betriebsführung, dessen Konzept eng mit dem Namen des Ingenieurs Frederic Taylor verbunden ist. Zunächst ging es darum, mittels eigens dafür eingestellter Kontrolleur*innen möglichst viele fehlerhafte Produkte am Ende der Produktionskette auszusortieren und so nachzubearbeiten, dass sie schließlich – intakt – verkaufbar waren. Von einer Qualitätskontrolle dieser Art, die v. a. im Aussortieren und anschließendem Wiederherstellen von schadhaften Endprodukten bestand, ging man in den 1930er Jahren über zur systematischen und statistisch unterstützten Suche nach Fehlern im Produktionsprozess, die v. a. in der Kriegsproduktion zu Beginn des Zweiten Weltkriegs angewendet und präzisiert wurde. Auslöser waren hier sowohl der Wunsch, die Kosten der Produktion zu reduzieren, als auch die Forderung weiterverarbeitender Industriezweige, zugelieferte Stoffe und Waren als einwandfreie Ausgangsgrößen für die eigene Produktion zu erhalten.

Ab der Mitte des 20. Jahrhunderts wurde dann eine komplexere Sichtweise auf Qualität in Unternehmen propagiert und praktiziert. Angestoßen durch Japans wirtschaftlichen Erfolg, der u. a. auf ein umfassendes QM zurückgeführt wurde, praktizierten auch bald US-amerikanische und europäische Unternehmen ein QM, das nicht mehr nur die fehlerfreie Gestaltung des Produktionsprozesses im Fokus hatte, sondern *alle* Prozesse im Unternehmen einem Qualitätsdenken unterwarf (DGQ 2016, S. 5). Ein Management von Qualität wurde installiert, das mit der Optimierung der individuellen Arbeitsplätze beginnt und über die Verbesserung der Abstimmung verschiedener Arbeitsabläufe bis hin zur Gestaltung einer qualitätsfördernden Organisationskultur reicht, um »nachhaltig gute Arbeit« zu leisten (ebd.). W. Edward Deming und Joseph M. Juran lieferten das wohl bekannteste »Planungstool« einer so ausgerichteten und fortdauernd angelegten Qualitätsphilosophie: den Kreislauf des Planens, Umsetzens, Überprüfens und Verbesserns, bekannt unter dem Namen »Deming-Zyklus« oder »PDCA-Zyklus: Plan, Do, Check, Act« (Trubel/Bastian 2016, S. 17). Parallel zu dieser sich auch in Deutschland etablierenden Sichtweise wurden zahlreiche Verfahren dafür entwickelt, Qualität im Unternehmen umfassend zu gestalten und so Produkte auf einem globalen Markt in ihrer Qualität vergleichbar zu machen. Prominente Beispiele dafür sind Six Sigma, TQM (Total Quality Management), DIN EN ISO 9000ff. und EFQM (European Foundation for Quality Management). Diese Akronyme stehen für – auch in der Sozialwirtschaft – gebräuchliche QM-Konzepte. Insgesamt wird heute das umfassende Managen von Qualität als wichtiger Faktor für die Sicherung von Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen verstanden (► Abb. 2).

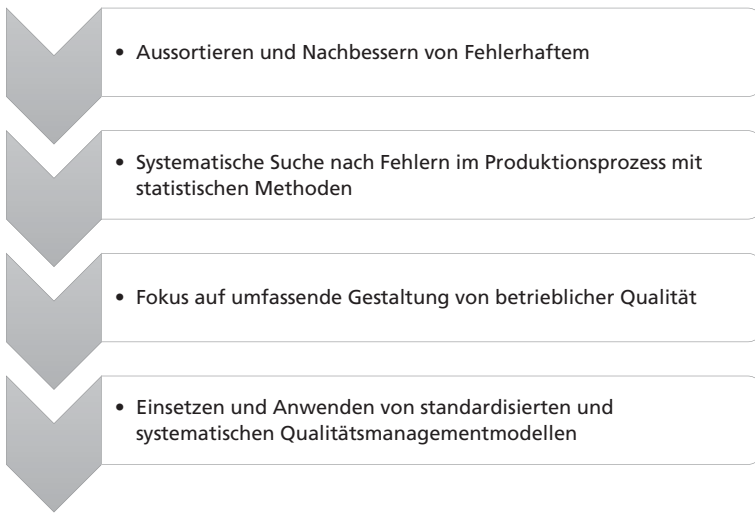


Abb. 2: Entwicklungslinie »Qualität im betrieblichen Kontext«, eigene Darstellung

1.2 Qualität als Aufgabe in der Sozialen Arbeit

1.2.1 Auslöser und Hintergründe der Qualitätsdebatte

Obwohl die Frage nach Qualität und die Suche nach Fehlern und Verbesserungsmöglichkeiten schon immer Bedeutung in der Sozialen Arbeit hatten, erfuhr die Qualitätsdebatte im sozialen Sektor in den 1990er Jahren einen immensen Auftrieb. Als Auslöser sind drei Faktoren zu identifizieren:

- eine Veränderung des Verständnisses von Sozialstaatlichkeit,
- eine neue Sichtweise auf die Gestaltung von Organisationen,
- die Kritik unterschiedlicher Akteure an der bisherigen Gestaltung Sozialer Arbeit.

Veränderung des Verständnisses von Sozialstaatlichkeit: In den 1990er Jahren setzte ein grundlegender Umbau des Sozialstaates ein. Dieser Umbau zielte darauf ab, die »Kosten der sozialen Dienstleistungserbringung insgesamt zu senken« (Buestrich/ Wohlfahrt 2008, S. 20; Herv. die Verf.). Hintergrund dieses neuen Kurses war einerseits der staatliche Wille, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im internationalen Wirtschaftsgeschehen z.B. durch Abbau der Lohnnebenkosten zu sichern und zu stärken. Andererseits stand aufgrund einer wachsenden Schuldenlast der öffentlichen Haushalte der sozialstaatliche Bereich »hinsichtlich Zustän-

digkeit und Finanzierung« in Konkurrenz mit anderen Bereichen (Holdenrieder 2017a, S. 33). Bei diesem Umbau ging es insbesondere darum, die »Leistungsreserven« (Buestrich/Wohlfahrt 2008, S. 20) sowohl bei den leistungserbringenden als auch bei den Leistungen in Anspruch nehmenden Akteuren zu mobilisieren und freizusetzen. Eine Aktivierung aller Potentiale sollte dafür sorgen, die Eigenverantwortlichkeit der Bürger*innen und der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsträger zu stärken. Diese folgenreiche sozialstaatliche Neuausrichtung lässt sich auch als »Wandel des Selbstverständnisses des Sozialstaates vom ›Versorgungsstaat‹ zum ›Minimalstaat‹ bzw. ›aktivierenden Staat‹« (Speck/Olk 2008, S. 78) bezeichnen. Durch die Verheißung, mit dieser sozialstaatlichen Kehrtwende die Sozialkosten inklusive der »Lohnnebenkosten« massiv begrenzen und qualitativ hochwertigere Leistungen hervorbringen zu können, fielen Widerstände gegen diese grundlegende Veränderung eher verhalten aus (Dahme/Wohlfahrt 2014, S. 1279). Als geeigneter Weg für die Neuausrichtung wurde die Anwendung von Instrumenten aus der Ökonomie gesehen und eine damit verbundene Fokussierung von Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit). Der so angestoßene Prozess der Einführung betriebswirtschaftlicher Rationalitätskriterien im sozialen Sektor wird auch als »Ökonomisierung des Sozialen« bezeichnet. Die Qualitätsdiskurse nehmen darin eine zentrale Rolle ein und sind »in einem neuen, erweiterten Kontext und (...) nicht mehr nur als disziplin- und professionsinterne Fachlichkeitsdiskurse zur Verbesserung und Professionalisierung der Sozialen Arbeit zu lesen« (ebd., S. 1278). Vielmehr zielt der Qualitätsdiskurs in diesem veränderten Verständnis von Sozialstaatlichkeit darauf ab, mit einer gesicherten und standardisierten Leistungserbringung maximal mögliche und kalkulierbare Wirkungen zu erzielen, die durch regelmäßige Qualitätsüberprüfungen nachgewiesen werden können.

Neue Sichtweise auf die Gestaltung von Organisationen: Dieser wachsende Leistungs- und Legitimationsdruck (Arnold 2014, S. 586) steht im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen sozialstaatlichen *Kritik an der Organisationsgestaltung* in den eigenen Verwaltungen sowie in Institutionen, die im Auftrag der öffentlichen Verwaltung soziale Dienstleistungen erbringen. So wurden der Verwaltung mangelnde Kund*innenorientierung, fehlende Zielgenauigkeit, ein überbordender schwerfälliger bürokratischer Apparat sowie Innovationsfeindlichkeit vorgeworfen (Emanuel 2015, S. 39). Auf Grundlage dieser Unzufriedenheit politischer Entscheidungsträger*innen setzte sich die Einschätzung durch, dass *neue Steuerungsinstrumente* erforderlich seien, um die Arbeit der öffentlichen Hand und ihrer Leistungserbringer effektiver und effizienter zu machen. Die bereits in den 1970er Jahren aufkommende Forderung nach einer Veränderung der Sozialverwaltung, die im Zusammenhang mit einem starken Zuwachs an Hilfebedarfen im Kinder- und Jugendhilfereich stand (Olk/Speck 2008, S. 79), kumulierte Mitte der 1990er Jahre in einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung, für die das NSM als geeignetes Instrumentarium angesehen wurde.

Das Neue Steuerungsmodell (NSM)

1993 wurde das NSM von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt, ab 2005 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) beschrieben und den Kommunen zur Einführung empfohlen (KGSt 2017). Das NSM gilt als deutsche Sonderform des New Public Managements, dessen Anliegen es war, »betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien, Managementdenken sowie Wettbewerbsmechanismen (...) auf Verwaltungen zu übertragen und diese von Bürokratien in moderne Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln« (Holdenrieder 2017a S. 37). Intention des Modells war es, eine grundlegende Verwaltungsreform anzustoßen, um eine leistungsfähigere und nach Maßstäben des modernen Managements gestaltete Bürokratie zu ermöglichen. Als Ausgangspunkt für das NSM sind v. a. die Unzulänglichkeiten der bürokratischen Behördenorganisation zu nennen, die sich u. a. durch eine geringe Ergebnisorientierung auszeichnete (Dahme/Wohlfahrt 2013, S. 97).

Im Kern richteten sich die Empfehlungen des Modells auf folgende Gestaltungselemente von Kommunalverwaltungen und andere größere Verwaltungseinheiten:

- eine neue partizipations- und leistungsorientiertere Sichtweise auf die Mitarbeiter*innen,
- eine stärkere Orientierung an den Kund*innen,
- ein Bedeutungszuwachs von Wettbewerb sowie eine stärkere Gewichtung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Bieker 2004, S. 27ff).

Insgesamt ging es darum, eine andere Art des Verständnisses von Kommunalverwaltungen zu implementieren und die »Stadt als Unternehmen« zu gestalten. Nach *innen* bedeutete dies, dass z. B. eine moderne Personalmanagementstrategie entwickelt werden sollte, in der Mitarbeiter*innen einerseits mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten und Eigenständigkeit bekommen, andererseits aber auch mehr mit Verantwortung und Nachweispflichten für die Ergebnisse ihres Handelns versehen sind. Für das Verhältnis nach *außen* sollte z. B. eine größere Nähe zu privaten Unternehmen gesucht werden, um durch Partnerschaften mit Firmen und anderen privatwirtschaftlichen Organisationen besser die eigenen Ziele erreichen zu können. Die vorgeschlagenen Strategien bewegten sich dabei zwischen den Polen von Stabilität und Flexibilität: *Stabilität* beinhaltet mehr Verlässlichkeit bei den Leistungen und Kosten, *Flexibilität* eröffnet die Möglichkeit, auf veränderte Interessen von Kund*innen und Partner*innen reagieren zu können (Wöhrle 2008, S. 10).

Als weiterer Ansatzpunkt der Modernisierung wurden *neue Finanzierungsstrukturen* implementiert. Diese nahmen Abstand vom Selbstkostendeckungsprinzip, also davon, dass die Kostenträger alle Selbstkosten von Einrichtungen ausgleichen, und führten stattdessen das Prinzip der Leistungsentgelte ein, in dem

nicht nur Anreize sondern auch Zwänge für eine wirtschaftliche, d. h. effiziente Organisationsgestaltung enthalten waren. Diese neue Finanzierungsform zeichnet sich dadurch aus, dass Entgeltvereinbarungen zwischen Kostenträger und Leistungserbringer mit festgelegten Kostensätzen pro Stunde, pro Tag oder pro Monat für einen definierten Zeitraum getroffen werden (Holdenrieder 2017a S. 39). Die sozialen Einrichtungen sahen sich nun mit der Notwendigkeit konfrontiert, eine betriebswirtschaftliche Kostenkalkulation zu erstellen und von einer Nutzer*innenorientierten Bedarfsdeckung abzurücken.

Insgesamt wurde gefordert, dass sich die sozialen Organisationen unter Anwendung professioneller Methoden aus dem Bereich der Betriebswirtschaft neu strukturieren, um einer wachsenden und sozialstaatlich gewünschten Konkurrenz begegnen zu können (Olk/Speck 2008, S. 78).

Die Neuausrichtung der organisatorischen Gestaltung der Sozialverwaltung und der Einrichtungen Sozialer Arbeit beinhalteten folgende zentralen Anforderungen:

- Nachweise erbringen über Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit,
- Kosten minimieren v. a. durch effizienzorientierten Personaleinsatz,
- alle Organisationsbereiche nach betriebswirtschaftlichen Kriterien durchgestalten,
- der wachsenden Konkurrenz mit anderen Anbieter*innen begegnen können.

Kritik unterschiedlicher Akteure an der bisherigen Gestaltung Sozialer Arbeit:

Neben dieser sozialstaatlichen und organisatorischen Neuausrichtung des sozialen Sektors stärken bis heute Debatten um Planungs- und methodische Mängel Sozialer Arbeit den Wunsch nach professionelleren Instrumenten zur Gestaltung »guter Sozialer Arbeit«. Das Verlangen nach »fachlichen Standards«, die sich bis dato eher auf die *strukturelle* Qualitätsdimension gerichtet hatten, wurde deutlich ausgeweitet auf Fragen nach praxistauglichen Konzepten zur *Umsetzung* theoretischer Leitkonzepte sowie zur Mess- und Nachweisbarkeit von *Erfolgen und Wirkungen* Sozialer Arbeit. Auch wenn insbesondere zu letztgenanntem Aspekt die Fachwelt eine ambivalente Haltung zeigt, steht doch klar die Forderung nach systematischer Entwicklung von Kriterien für qualitätsvolles Handeln in der Sozialen Arbeit im Raum (Merchel 2013, S. 30f).

Aber nicht nur von staatlicher und fachlicher Seite wurden Forderungen nach mehr oder transparenterer Qualität Sozialer Arbeit laut. Arnold (2014) nennt als weitere Interessensgruppen insbesondere die Leistungsempfänger*innen, die Öffentlichkeit und die Mitarbeiter*innen (S. 586f).

Durch eine verstärkte Dienstleistungs- und Lebensweltorientierung erfahren Bedürfnisse und Wünsche der unmittelbaren Adressat*innen Sozialer Arbeit vermehrt Aufmerksamkeit. Im Dienstleistungsgedanken spiegelt sich die Auffassung wider, dass die Adressat*innen die eigentlichen Produzent*innen im sozialen Dienstleistungsgeschehen sind (Schaarschuch 2003, S. 157) und so die Angebote nach eigener Logik und Bedürfnislage in ihre Lebenssituation integrieren. Das bedeutet, nur wenn Angebote an diese Logiken und Bedürfnisse anknüpfen, haben sie einen Gebrauchswert für die Adressat*innen. Der Lebensweltorientierung

liegt die Auffassung zugrunde, dass die Lebensverhältnisse und Bewältigungsmuster der Adressat*innen den Ausgangspunkt Sozialer Arbeit bilden müssen und nicht abstrakte Normen und Wertvorstellungen. Die Qualität Sozialer Arbeit bestimmt sich in beiden Ansätzen also dadurch, wie sehr es gelingt, die Lebenssituationen, Sichtweisen und Relevanzsysteme der Adressat*innen zum Ausgangspunkt der Leistung zu machen und durch Partizipation den eigentlichen Produzent*innenstatus der Adressat*innen zu realisieren.

Auch die (nicht direkt betroffene) Anspruchsgruppe der *Bürger*innen* bzw. die *Öffentlichkeit* inklusive der sie begleitenden Medien fordern verstärkt einen sorgsameren Umgang mit gesellschaftlichen Ressourcen ein und erhöhen so den Druck auf die sozialen Einrichtungen, ihre Arbeit durch die Qualität ihrer Ergebnisse zu legitimieren. Dafür sind systematische, dokumentierte und nachvollziehbare Qualitätsstandards notwendig.

Schließlich sind noch die *Mitarbeiter*innen* zu nennen, die Ansprüche an Qualität Sozialer Arbeit stellen. Hier richten sich die Ansprüche sowohl an ihr eigenes fachliches Handeln und das ihrer Kolleg*innen und Vorgesetzten als auch an die Rahmenbedingungen, die Arbeitgeber*innen zur Verfügung stellen, die aber auch von den Kostenträgern und letztlich vom Gesetzgeber verantwortet werden.

1.2.2 Standpunkte in der Qualitätsdebatte

Der Bedeutungszuwachs der Qualitätsfrage in der Sozialen Arbeit wird sehr ambivalent beurteilt. Angesichts der skizzierten Hintergründe und Anlässe der Debatte ist nachvollziehbar, dass eine uneingeschränkt positive Einschätzung kaum möglich ist, denn die Forderung nach mehr und nachweisbarer Qualität rüttelt an professionellen Grundüberzeugungen und bringt neue Anforderungen an die Organisations- und Leistungsgestaltung Sozialer Arbeit mit sich.

Im Folgenden sollen zentrale Standpunkte zum Qualitätsdiskurs nachgezeichnet werden. Die Darstellung erhebt weder Anspruch auf Vollständigkeit noch wird eine Bewertung dieser Argumentationen vorgenommen. Es soll vielmehr deutlich werden, wie die »Qualitätsoffensive« der 1990er Jahre von Profession und Disziplin Sozialer Arbeit aufgenommen und mit welchen Hoffnungen und Fragezeichen sie verbunden wurde. Zunächst sollen die befürwortenden Argumentationen, Einschätzungen und Hoffnungen, die sich auf die Stärkung der Qualitätsfrage richteten, dargestellt werden.

Die *erste Argumentationslinie* geht davon aus, dass die explizite und organisatorisch verankerte Beschäftigung mit dem Thema Qualität einer *Legitimierung* Sozialer Arbeit dienen kann (Merchel 2013, S. 33). Nach *außen* bieten Qualitätsnachweise die Gelegenheit, Existenz und Arbeitsweisen Sozialer Arbeit zu rechtfertigen, denn eine »Profession, die auf Dauer glaubwürdig bleiben will, muss Auskunft darüber geben, was sie tut, warum sie es tut und welchen Nutzen ihr Handeln erzeugen soll« (ebd., S. 34). Auf diese Weise kann eine Sichtweise in der Öffentlichkeit gestärkt werden, die die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme und individueller Notstände durch spezielle Fachkräfte für sinnvoll und notwendig hält. Nach *innen* bieten Qualitätsüberprüfungen, etwa in Form von

Evaluationen, die Möglichkeit, dass Fachkräfte wie auch Teams ihre Leistungen und Erfolge gegenüber Kolleg*innen und Vorgesetzten aufzeigen. Weil so Kompetenzen und Engagement von Mitarbeiter*innen gewürdigt werden, kann die organisational gesteuerte Pflicht zur Planung und Dokumentation von Qualität eine stabilisierende Funktion für die »Aufrechterhaltung der Handlungsmotivation und der Arbeitsfähigkeit« (ebd.) haben. Dies ist auch deshalb von Bedeutung, weil Soziale Arbeit sich weniger als andere Professionen durch offensichtliche Erfolge selbst vergewissern kann (Arnold 2014, S. 587).

Eine *andere Argumentationslinie* verbindet die Bedeutung des Qualitätsthemas mit der Hoffnung, dadurch (endlich!) »eine übergreifende und verbindliche inhaltliche Orientierung für das professionelle Handeln« zu erhalten (Klatetzki 2004, S. 186). In einer Profession, die sich durch ein

»Technologiedefizit auszeichnet, stellt dies einen verständlichen Wunsch und eine attraktive Verheißung dar. Insbesondere das 1991 in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) mit den dort begründeten Maximen der Anspruchsberechtigung, des Wahlrechts und der Verpflichtung zur Qualitätsvereinbarung wird als Chance und brauchbares Verfahren gesehen, Qualitätsstandards zu stärken und in der Praxis umzusetzen« (Rose 2004, S. 212; ► Kap. 1.2.3).

Mit dieser Hoffnung auf eine professionsstärkende Funktion des Qualitätsdiskurses wird also auch der implizite *Aufforderungscharakter* hervorgehoben. Man erhofft sich, eine an Transparenz und Rechenschaftspflicht orientierte Haltung der Fachkräfte zu fördern (Beckmann 2009, S. 130f).

Auf Seiten der eher *skeptischen bis ablehnenden Haltungen* gegenüber der Implementierung von Qualitätsverfahren lassen sich folgende Argumentationen skizzieren:

Eine skeptische Haltung fragt nach der Vereinbarkeit von vorgegebenen Qualitätsstandards mit den zentralen Professionsmerkmalen von Autonomie und Mündigkeit. So vertritt Grunwald (2008) die Auffassung, dass eine selbstgesteuerte Fachlichkeit im Widerspruch steht zu Kontrollmechanismen, die im QM angelegt sind. Ihm zufolge sei Professionalisierung Resultat von Fachlichkeit und nicht von QM, das eher auf die Verbesserung der *Organisationen* ausgerichtet sei (ebd., S. 817).

Verstärkt werden diese Bedenken durch die Tatsache, dass die praktischen Konzepte zur Gestaltung von Qualität, die mit dem Einzug der Qualitätserwartungen in den Einrichtungen und Diensten Sozialer Arbeit implementiert wurden, aus fachfremden Kontexten entstammen und disziplinär in der Betriebswirtschaftslehre zu verorten sind. Dies nährt die Befürchtung, dass es zu einer Überformung Sozialer Arbeit durch andere Berufsgruppen und Disziplinen kommen könne, indem die Einrichtungen und Dienste Sozialer Arbeit dem Primat der Ökonomie durch Heranziehen betriebswirtschaftlicher Instrumente folgen würden. Befürchtet wird, dass professionsfremde Gesichtspunkte zu sehr in den Vordergrund rücken und zu alles bestimmenden Größen im professionellen Alltag der Sozialen Arbeit werden, so dass eine Realisierbarkeit der professionellen Ziele nicht mehr ausreichend gesichert sei.

Eine weitere kritische Haltung leitet sich daraus ab, dass ein enger Zusammenhang der Qualitätsdebatte und den Mechanismen der Ökonomisierung der Sozialen Arbeit besteht. So konstatiert Perko:

»Qualitätsabsicherung fokussiert nicht die Absicherung fachlicher Qualitäten zugunsten von Adressat*innen mit ihren jeweiligen Bedarfen und Bedürfnissen, sondern die Erbringung der effizienten Leistung, die messbar sein soll« (Perko 2016, S. 125).

Die Kritik richtet sich hier also auf das staatliche Anliegen, Kostengesichtspunkte zum Maßstab der Bewertung sozialer Dienstleistungen zu machen.

Eine andere Argumentationslinie hebt die Schwierigkeit hervor, die sich durch die Vielzahl an Anspruchsgruppen in der Sozialen Arbeit ergibt. So ist es kaum möglich, *einer* Anspruchsgruppe maßgebliche Definitionsmacht für die Bestimmung ›guter‹ bzw. ›anzustrebender‹ Qualität zuzuschreiben. Das bedeutet allerdings auch, dass eine allgemeine Bestimmung von Qualität als nicht möglich gesehen wird, weil Soziale Arbeit verschiedensten individuellen und gesellschaftlichen Anforderungen begegnen muss (Arnold 2014, S. 587).

Mit Christof Beckmann (2009) können die skeptischen Haltungen in zwei Kategorien unterteilt werden: in eine funktionale Kritik und in eine politische Kritik (ebd., S. 116). Als *funktionale Kritiken* sind solche Standpunkte einzuordnen, die Zweifel daran äußern, dass die Nutzung von Methoden der Betriebswirtschaftslehre ein geeignetes Mittel ist, um Qualität von *sozialen* Dienstleistungen zu gestalten. QM sei als Professionalisierungsinstrument nicht tauglich, weil sich unvereinbare Logiken gegenüberstünden: hier Ökonomie, da Hilfe und Unterstützung. *Politische Kritiken* richten ihr Augenmerk dagegen auf den Machtverlust, der nach dieser Sichtweise unweigerlich eintritt, wenn sich Soziale Arbeit unter fach- und professionsfremde »Autoritäten« unterordnet. Dies führe zu einem »Verlust an Autonomie und Ermessensspielräumen, zu schlechteren Arbeitsbedingungen und dem Schwinden öffentlichen Ansehens« (ebd., S. 117).

In der Zusammenschau lassen sich die genannten Standpunkte folgendermaßen auflisten (► Tab. 1).

Tab. 1: Standpunkte zur Stärkung des Qualitätsthemas in der Sozialen Arbeit

Befürwortende Standpunkte	Skeptische, ablehnende Standpunkte
<ul style="list-style-type: none"> • Legitimierung nach außen durch Sichtbarmachen von Erfolgen • Motivationsschub für Fachkräfte im Innenverhältnis durch Leistungsnachweise • Hoffnung auf verbindliche Orientierungen, was gute Soziale Arbeit auszeichnet • Aufforderung an Fachkräfte, sich eine rechenschaftsorientierte Haltung zu eigen zu machen 	<ul style="list-style-type: none"> • Professionsmerkmal Autonomie nicht mit Standards und externer Kontrolle vereinbar • Instrumente zur Gestaltung von Qualität stammen aus fachfremden Disziplinen und werden ›blind‹ übernommen • Überformung der Sozialen Arbeit durch Sparzwang und Ökonomisierung • Schwierigkeit, allgemeine Qualitätskriterien zu formulieren

Eigene Darstellung

Trotz aller Kritik und Skepsis ist das Thema Qualität in der Sozialen Arbeit mittlerweile fest verankert und die Nutzung von Verfahren des QM nicht mehr wegzudenken. Mit Meinhold und Matul (2011) lässt sich konstatieren, dass »sowohl überhöhte Erwartungen als auch dramatisierende Befürchtungen vor diesem un-

gewohnten Arbeitsfeld in realitätsgerechte Bahnen gelangt« (S. 5) sind. Als realitätsgerecht kann verstanden werden, dass die Qualitätsanforderungen durch formale Vorgaben etwa eines QM-Systems weniger Einfluss auf das praktische Alltagshandeln haben als befürchtet und dass sich stattdessen eine Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit verstetigt hat, die unter fachlichen Gesichtspunkten geführt wird und das Ziel verfolgt, Leistungen unter nachvollziehbaren Qualitätskriterien zu gestalten (Grohs et al. 2014, S. 75). Grunwald (2008) stellt heraus, dass QM durchaus die Entwicklung von Professionalität unterstützen kann, aber nicht mit ihr gleichgesetzt werden darf (S. 817). Sowohl die Relativierung der Bedeutung von QM als auch der Hinweis auf dessen Nutzen für die Entwicklung von Fachlichkeit fordern dazu auf, aufmerksam und kritisch nach Zwecken von Qualitätsanforderungen und QM-Ansätzen in Einrichtungen Sozialer Arbeit zu fragen.

1.2.3 Qualitätsanforderungen in den Sozialgesetzen

Die in Kapitel 1.2.1 dargestellte Modernisierung des Sozialstaats war insgesamt eng verknüpft mit der Forderung von Qualitätsnachweisen und einer Kodifizierung des Qualitätsgedankens in den Sozialgesetzen (Dahme/Wohlfahrt 2011, S. 1279; ► Kap. 1.2.1). So ist inzwischen für alle Arbeitsfelder der Sozialen Arbeit die Beschäftigung mit dem Thema Qualität, Qualitätssicherung, QE oder Qualitätsüberprüfung rechtlich normiert und damit obligatorisch. In den einzelnen Sozialgesetzbüchern (SGB) sind allerdings unterschiedliche »thematische und prozessuale Nuancierungen« (Merchel 2015, S. 23) im Hinblick auf die Anforderungen zu erkennen. Während in SGB III und SGB IX Regelungen für Zertifizierungspflichten enthalten sind, wird in anderen SGB lediglich der Nachweis von QM und QE gefordert (Vomberg 2010, S. 36). Im Folgenden sollen die Anforderungen und Pflichten an die Gestaltung und den Nachweis von Qualität aus den SGB III, VIII, II und XII näher beschrieben werden.

Arbeitsförderungsgesetz (SGB III)

Rechtsgrundlage für die Soziale Arbeit im Bereich der beruflichen (Re-)Integration ist u. a. das Arbeitsförderungsgesetz (SGB III). Das sozialstaatliche Instrument der Arbeitsförderung soll »dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen« (§ 1 Abs. 1 SGB III). Das Gesetz regelt dafür Leistungen und Maßnahmen, die »die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern« (§ 1 Abs. 2 SGB III).

Zu den Zielgruppen gehören insbesondere junge ausbildungs- und arbeitsuchende Menschen, Arbeitslose, behinderte Menschen, Langzeitarbeitslose, Berufsrückkehrerinnen. Leistungen erfolgen monetär oder durch verschiedene Dienstleistungen, also durch Beratungs-, Bildungs- sowie (sozial-)pädagogische Betreuungs- und Unterstützungsangebote. Diese können durch freie Träger sowie durch Betriebe erbracht werden.